



Dagpenge- og tilbagetrækningsreformers betydning for antallet af offentlige forsørgede

En analyse af andelen af personer på offentlig forsørgelse siden 2007, med henblik på reformers betydning

Konklusion

Andelen af personer på offentlig forsørgelse er i 2022 historisk lav. Meget tyder på, at dagpenge- og tilbagetrækningsreformer har spillet en central rolle for denne udvikling. Nærmere bestemt argumenterer undersøgelsen for, at dagpengereformer gennem 1990'erne var med til mindske andelen af unge på dagpenge, mens de senere års tilbagetrækningsreformer, har medført samme udvikling for seniorer. Udviklingen understreger behovet for at sikre, at de offentlige ydelser fungerer som et sikkerhedsnet, men samtidig skaber incitament til at arbejde. Forskning på området (Thustrup & Svarer, 2022) tyder desuden på, at investeringer i aktiv arbejdsmarkedspolitik fortsat er nødvendige for at opretholde den positive udvikling.

1. Introduktion

Det politiske landskab har de seneste 30 år været præget af en stigende grad af både passiv- og aktiv arbejdsmarkedspolitik, der har til formål at sikre en bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet (Wüst & Gørtz, 2023). Fra politisk hold har denne udvikling været tæt forbundet et ønske om at udvikle arbejdsstyrken, idet den demografiske udvikling på lang sigt vil minimere andelen af personer i den erhvervsaktive alder. Kreiner og Svarer (2022) argumenterer da i deres forskning for, at der siden 1990'erne er sket et paradigmeskift i dansk arbejdsmarkedspolitik, der har medført, at man siden da i højere grad forsøger at begrænse ledighedsperioder ved aktiv- og passiv arbejdsmarkedspolitik. Det har bl.a. betydet, at udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik er steget til 2% af BNP i 2017 (Kreiner & Svarer, 2022), hvilket placerer Danmark som det OECD land, der bruger flest midler på aktiv arbejdsmarkedspolitik, målt som andel af BNP. På trods af de store udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik, vurderer Kreiner og Svarer (2022) dog, at investeringerne er nødvendige og samt, ud fra et teoretisk og empirisk grundlag, er makroøkonomisk fordelagtige.

Der er samtidig også blevet indført en række reformer af den passive arbejdsmarkedspolitik, der overordnet har til formål at skabe incitament til at overgå fra ydelser til arbejde. I Wüst og Gørtz arbejde (2023) præsenteres disse reformer dybdegående. De argumenterer her for at reformerne for alvor startede i 1994 med Arbejdsmarkedsreform 1, der omlagde og skærpede dagpenge- og aktiveringssystemet, herunder forkortede dagpengeperioden fra 9 – 7 år. Allerede 2 år efter, indføres dog en ny reform, hvor perioden forkortes med yderligere 2 år, mens ret og pligt til aktivering fremrykkes fra 4 år til 2 år efter ledighed. I løbet af de følgende 10 år reformeres systemet yderligere, hvilket medfører en endelig forkortelse af dagpengeperioden til 2 år, samt ret og pligt til aktivering efter et år. Desuden sættes der højere krav til genoptjeningsperioden, der med dagpengereformen fra 2010 fordobles til 52 uger. Herefter igangsættes en række kontanthjælpsreformer, der i 2016 munder ud i genindførslen af kontanthjælpsloftet, samt en ny 225-timers regel¹ og reduktion af ydelser for særlige grupper (unge, indvandrere, m.m.). Afsluttende er der blevet reformeret på tilbagetrækningsområdet, der med senest med tilbagetrækningsaftalen fra 2011 resulterer i, at pensionsalderen forhøjes og efterlønsperioden forkortes til 3 år. Der er altså på tværs af ydelsesområderne sket en stramning af adgang for at øge udbuddet af arbejdskraft. Forskning på området argumenterer i den forbindelse for, at disse stramninger har været hensigtsmæssige (Hermansen, 2014) og empirien viser da også, at arbejdsløsheden fra 1990'erne til 2010'erne er faldet med mellem 5-8% (Kreiner & Svarer, 2022).

Den følgende analyse vil i den forbindelse undersøge, hvordan antallet af personer på offentlig forsørgelse har udviklet sig i perioden 2007-2022, og perspektivere udvikling til den langsigtede udvikling, der er beskrevet ovenfor. Analysen vil i den forbindelse komme ind på, hvorvidt der er en sammenhæng mellem udviklingen af antallet af personer overførselsindkomster, og det pågældende områdes gennemsnitlige indkomstniveau.

¹ Dvs. Kontanthjælp afhænger af mindst 225 timers arbejde indenfor et år

Datagrundlaget for opgaven er givet ved registerdata fra Danmark Statistisk, der beskriver antallet af offentlig forsørgede, fordelt efter ydelsestype, alder, geografi og år. Det er i den forbindelse valgt ikke at medtage SU-modtagere, idet denne gruppe er uddannelsesaktive og der dermed ikke — som ved de øvrige ydelsesmodtagere — er et ønske om at få de skal forlade ydelsen på kort sigt. Folkepensionister vil af samme grund, som udgangspunkt, ikke indgå i analyserne. De er dog inkluderet særskilt for at perspektivere resultaterne til den demografiske udvikling som helhed. Datamaterialet er desuden opgjort i fuldtidsmodtagere for at få et mere repræsentativt billede af udviklingen.

Analysen er struktureres således, at den indledningsvis giver et indblik i den samlede udvikling siden 2007, og herefter går i dybden med hvilken rolle de enkelte ydelsestyper har spillet for den overordnede udvikling. Dernæst undersøges udviklingen blandt de forskellige aldersgrupper. Afslutningsvis analyseres udviklingen af ledige for udvalgte landsdele, idet det undersøges, hvorvidt datamaterialet tyder på, at der er en sammenhæng geografiske forhold, herunder rigdom m.m., og udviklingen af ledige.

Undersøgelsen når i den forbindelse frem til, at andelen af 16-59 årige på offentlige forsørgelse i 2022 er historisk i lav. I alt 11,14% af gruppen var her på offentlig forsørgelse, hvilket er det laveste niveau i hele dataserien. Analyser foretaget af AE², der har datamateriale, der går tilbage til 1977, finder desuden frem til at niveauet er det laveste siden 1977. Om udviklingen af offentlige forsørgede kan det desuden fastholdes, at der i perioden 2008 – 2010 skete en stigning på tværs af alle aldersgrupper, dog mest bemærkelsesværdigt blandt de 16-29 årige. Det vidner om, at denne gruppe blev hårdest ramt af finanskrisen. Efterfølgende indføres en række reformer, herunder skærpede krav for tilbagetrækning, der er med til at vende udviklingen. I de efterfølgende år falder andelen da også til under før finanskrisen niveau. Det er i den forbindelse gruppen af 60-64 årige, der oplever det mest betydeligt fald (Glavind et al, 2013)³, hvilket vidner om, at reformerne der indføres i kølvandet på finanskrisen formår at få flere seniorer til at forlade gruppen som ydelsesmodtagere. Det viser sig i den forbindelse, at en stor del seniorerne overgår til arbejde (Finansministeriet, 2011). Det skyldes — udover reformerne — faktorer som en stigning i seniorernes arbejdsevne og en generel stigning i beskæftigelsen (Glavind et al, 2013). Undersøgelsen når desuden frem til, at der er en svag sammenhæng mellem udviklingen af antallet af ledige, og et områdes gennemsnitlige indkomstniveau.

Afsluttende kan det desuden tilføjes, at nye tal fra Økonomiministeriet redegørelse (2023) viser, at antallet af personer på dagpenge er steget. Sammen med ovenstående udvikling understreger dette behovet for fortsat at investere i den aktive arbejdsmarkedspolitik, samtidig med at sikre, at de ydelser, der tilbydes, fungerer som et sikkerhedsnet, men skabes incitament til at arbejde.

² AE inkluderer også 60-64 årige i deres undersøgelse. Det vurderes dog, at det ikke er af stor betydning.

³ Det er ikke muligt at iagttage dette fald i den data, der benyttes i denne opgave, idet DST ikke operer med en gruppe af 60-64 årige i deres inddeling.

2. Data og metode

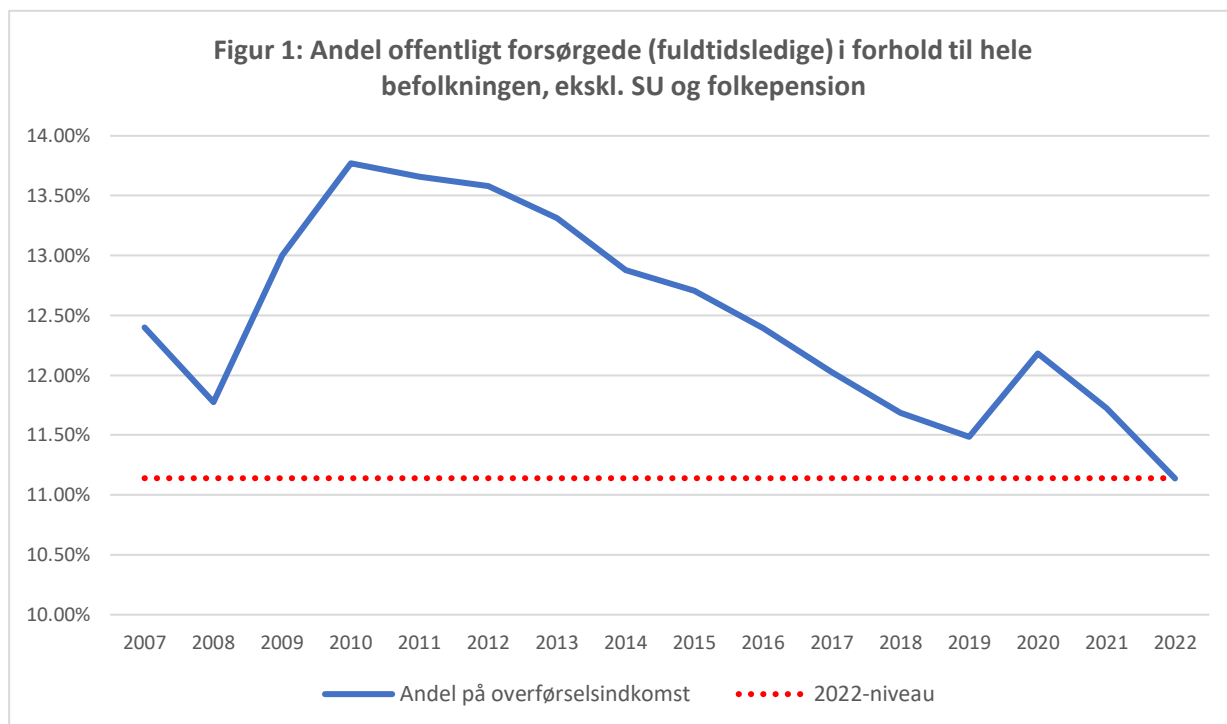
Som nævnt ovenfor benyttes registerdata fra Danmark Statistik for at måle antallet af personer, der modtager overførselsindkomster i Danmark. Dataene er opdelt efter en række faktorer, herunder alder, geografi, ydelsestype og år. Fordelen herved er, at dataene har en høj validitet og giver mulighed for at analysere de enkelte faktorer betydning for den overordnede udvikling. Der er dog også en række ulemper ved dataserierne fra DST, herunder det faktum, at aldersgrupperne følger en standardinddeling, der ikke er hensigtsmæssig for opgavens formål. Dataene giver dermed ikke mulighed for at se på gruppen af de 60-64 årige separat, da DST operer med gruppen 60+. For alligevel at sige noget om denne gruppe — der er en vigtig faktor i udviklingen af antallet af forsørgede — benyttes forskning udarbejdet af AE.

Datamaterialet præsenteres gennem basale matematiske metoder for at beregne indekstal, procentvis andele, m.m. Førstnævnte benyttes, når udviklingen i forhold til basisåret er i fokus, mens procentvis andele benyttes for at sætte størrelser i forhold til en større gruppe (f.eks. hele befolkningen). Der indgår således ikke nogle statistisk avancerede metoder i opgaven, idet det vurderes, at ovenstående metoder vil give et fyldestgørende indblik i de centrale udviklinger.

3. Analyse

3.1 Overordnede tendenser for andelen af offentlige forsørgede

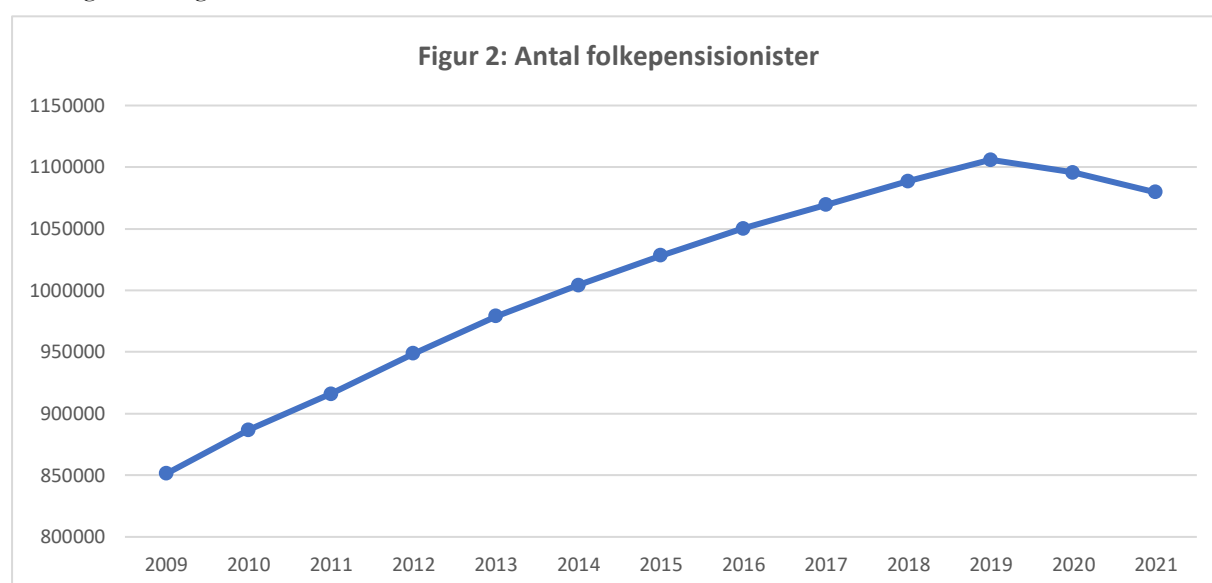
Andelen af offentligt forsørgede er historisk lav i 2022. Det fremgår af figur 1, der viser andelen af offentligt forsørgede i forhold til hele befolkningen. Af figuren kan det iagttages, at andelen voksede brat i kølvandet på finanskrisen, og herefter har været nogenlunde konstant aftagende frem mod 2022. Kun Coronakrisen i 2020 fik således andelen til at stige, om end stigningen hurtigt blev erstattet af et større fald.



Kilde: Danmarkstatistisk.dk, AUH02, BEFOLK2 (egne beregninger)

Af figuren fremgår det desuden, at faldet efter finanskrisen indtraf i perioden 2010-2011. Det er særlig interessant, fordi der i denne periode blev indført en række reformer, der havde til formål, at gøre det mindre attraktivt at være på offentlige ydelser. Først og fremmest blev der i 2010, som en del af "Aftalen om genopretning af dansk økonomi", indført en dagpengereform af den daværende VK-regering. Som et led i at øge beskæftigelsen og reducere ledigheden, blev dagpengeperioden jf. aftalen forkortet fra fire til to, samtidig med, at genoptjeningsperioden blev forlænget (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2019). Dagpengene blev forkortet, fordi erfaring og forskning (Hermansen, 2014) viser, at afgangssandsynligheden⁴ stiger, jo tættere de ledige kommer på dagpengeperiodens udløb. Det skyldes, at de på det tidspunkt har et større økonomisk incitament til at søge job. Analyser foretaget af Dagpengekommissionen har i den forbindelse vist, at afkortningen da også har haft den ønskede effekt ved isoleret set at have øget den strukturelle beskæftigelse med 11.000 personer (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2019). Reformerne i 2010 kan således være en forklarende faktor for, hvorfor andelen af personer på offentlig forsørgelse begynder at falde fra 2010.

Allerede et år senere blev der dog indført endnu en central reform, der unægtelig har haft indflydelse på andelen af personer på offentlig forsørgelse. I kølvandet på de makroøkonomiske udfordringer i perioden, samt det stigende antal folkepensionister, der fremgår af figur 2, indførte VK regeringen nemlig den såkaldte "Tilbagetrækningsreform".



Kilde: Danmarkstatistisk.dk, PEN112 (egne beregninger)

Reformen bestod af 3 hovedelementer, hvoraf de følgende to er af relevans for denne opgave: (1) fremrykning af velfærdsaftalens forøgelse af efterløns- og pensionsalderen og (2) en treårig efterlønsordning (Finansministeriet, 2011). Aftalens centrale princip var da *"at længere levetid og flere raske leveår også skal medføre flere aktive år på arbejdsmarkedet"* (Finansministeriet, 2011). Senere undersøgelser foretaget af De Økonomiske Råd (2021) har vist, at reformerne har forøget erhvervsdeltagelsen blandt seniorer betydeligt. Blandt de 60-

⁴ Dvs. sandsynligheden for at forlade gruppen med dagpengemodtagere.

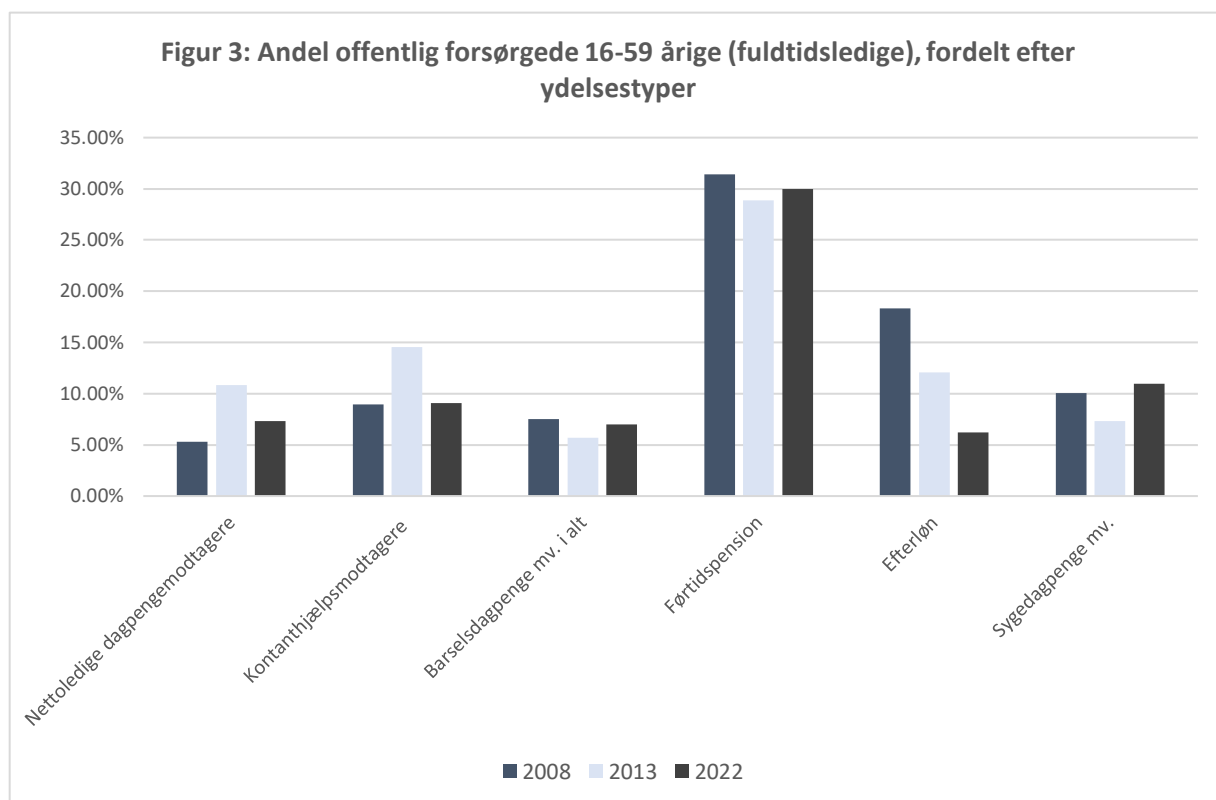
65 årige er arbejdsudbuddet da steget med 48.000, mens beskæftigelsen er vokset med 37.000 personer i 2019 i forhold til en situation uden reformen. Tilbagetrækningsreformen kan da ligeledes være med til at forklare faldet i andelen af personer på offentlig forsørgelse.

I perioden 2013-2016 blev der desuden indført to kontanthjælpsreformer, der ligeledes kan være med til at forklare udviklingen, men ikke vil blive behandlet yderligere i denne undersøgelse. Det kan dog fastholdes, at reformerne har spillet en betydelig rolle i at få antallet af børn med en mor eller far på kontanthjælp til at falde med 42 pct i perioden 2018-2023 (Beskæftigelsesministeriet, 2023).

Det næste afsnit vil i den forbindelse se nærmere på, hvordan de enkelte ydelsestyper har udviklet sig i perioden.

3.1 Om udviklingen blandt ydelsestyper i perioden

Forskning foretaget af AE, samt nedenstående afsnit, når frem til, at faldet i andelen af overførselsmodtagere udviser store forskelle på tværs af ydelsesgrupper og tidsperioder (Glavind et al, 2023). I figur 3 er andelen af overførselsmodtagere da fordelt på ydelsesgrupper i 2008, 2013 og 2022. Inddelingen i disse tre år er foretaget, for at tydeliggøre reformernes effekt på de økonomiske udfordringer Danmark stod overfor i 2008. År 2013 er således valgt fordi det vurderes, at reformerne fra 2010 og 2011 må være fuldt implementeret med første resultater i 2013.



Kilde: Danmarkstatistik.dk, AUH02 (egne beregninger)

Af figuren fremgår det, at den største gruppe overførselsmodtagere for 16-59 årige er førtidspensionister. I 2008 udgjorde de omkring 30,7% af de offentlige forsørgede og i 2022 er faldet til knap under 30%. Årsagen

til det forholdsvis lille fald er her, at 60-64 årige ikke er medtaget pga. grupperingen af data i DST. I lignende analyser foretaget af AE, hvor 60-64årige er medtaget, observeres et fald på omkring 1,5% for samme periode (Glavind et al., 2023). Det tyder dermed på, at tilbagetrækningsreformen fra 2011 har haft en indflydelse på andelen af førtidspensionister, der modtager overførselsindkomst. Det er dog værd at bemærke, at ovenstående figur ikke fortæller noget om, hvorvidt personer er kommet i arbejde, eller blot ikke længere modtager ydelsen. Den næststørste gruppe er efterlønsmodtagere, hvor andelen i perioden falder fra 18,32% til 6,20%. Det vidner om, efterlønsreformerne — som en del af tilbagetrækningsreformen — har været særdeles effektive til at mindske antallet af personer, der modtager ydelsen.

Andelen af nettoledige dagpengemodtagere er dog stort set uændret i perioden, hvilket kan vidne om, at reformerne fra 1990'erne havde størst effekt i at nedbringe dagpengemodtagere, mens de senere reformer har haft lille effekt. Dette understøttes af data fra AE (Glavind et al., 2023), der netop viser, at dagpengereformer drev faldet i 1990'erne, mens efterlønsreformer drev faldet i 2010'erne. Det er dog overraskende, at andelen af kontanthjælpsmodtagere er stort set uændret i perioden, da der i både 2013 og 2016 blev indført reformer for at gøre ydelsen mindre attraktiv. Personligt formoder jeg, at det har at gøre med grupperingen af kontanthjælpsmodtagere i ovenstående. Her er nettoledige kontanthjælpsmodtagere nemlig slået sammen med kontanthjælpsmodtagere, der hverken er jobparate eller aktiverede. I den forbindelse kan reformerne stille den ene gruppe bedre, og den anden dårligere, hvilket resulterer i, at den samlede gruppe ikke oplever nogen ændring. Det vil dog kræve yderligere data for at undersøge denne hypotese. Udviklingen i øvrige ydelsestyper ligger umiddelbart ikke op til nærmere analyse.

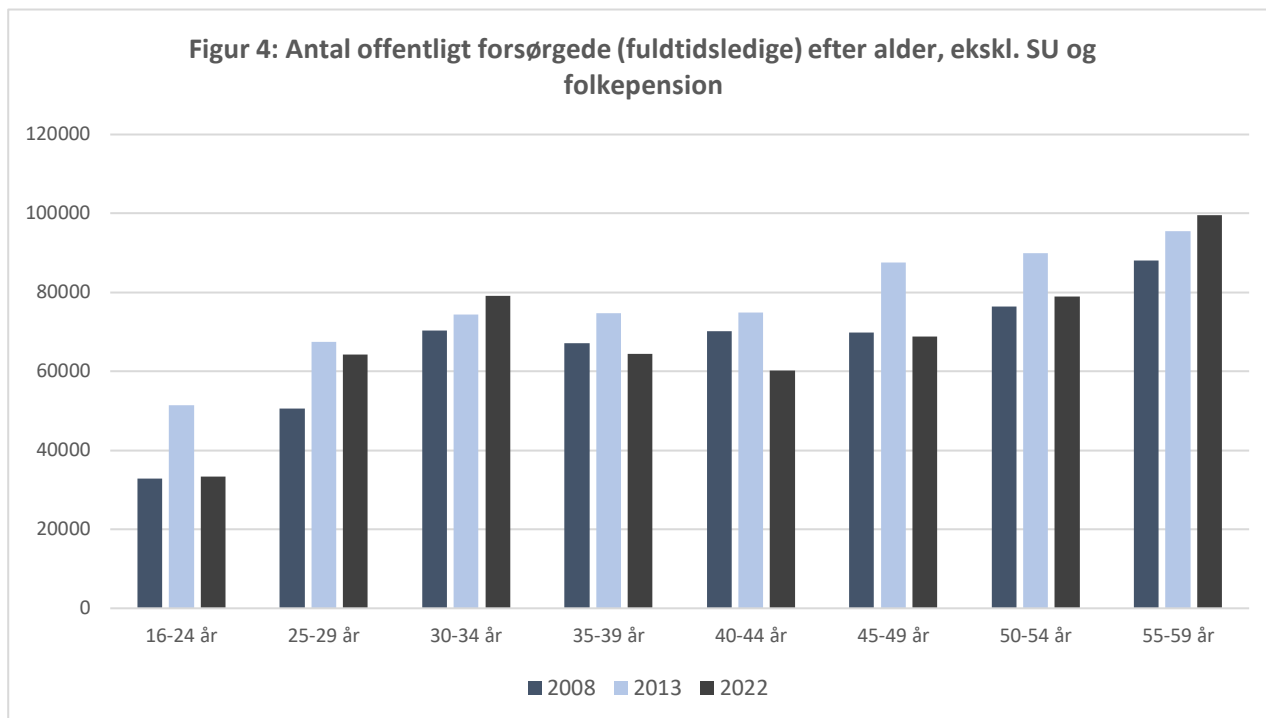
Det næste afsnit vil bygge videre på ovenstående og undersøge, hvordan andelen af offentligt forsørgede fordeler sig på aldersgrupper.

3.2 Offentligt forsørgede fordelt efter aldersgrupper

Det viser sig, at udviklingen blandt offentligt forsørgede i alderen 16-59, fordelt efter aldersgrupper ikke er betydelig. Af figur 4 fremgår det således, at de største udviklinger i perioden har været en stigning på omkring 10.000 for de 25-29- og 55-59 årige offentlige forsørgede, samt et tilsvarende fald for de 40-44 årige. Fraværet af større udviklinger for aldersgrupper skyldes, at de 60-64 årige ikke er medtaget⁵ og bekræfter da yderligere tesen om, at de unge — gennem dagpengereformer — drev faldet i 1990'erne, mens de ældre (60+) — gennem tilbagetrækningsreformer — drev faldet i 2010'erne. Det betyder altså, at de reformer, der blev igangsat efter 2010 primært havde til formål at få seniorer til at forlade ydelserne, mens de tidligere reformer havde til formål — og lykkedes — med selv samme. Analyser fra AE (Glavind et al., 2023) viser således, at det største fald i antallet af offentligt forsørgede i perioden 2008-2022 kan findes hos de 60-64 årige, der i perioden oplever et fald på over 50%. Det kan således fastholdes, at tilbagetrækningsreformerne og den aktive indsats for at få seniorer til at forlade ydelsesgruppen, har spillet en afgørende rolle for at mindske antallet af personer på offentlig forsørgelse. Der er dog også andre faktorer, der har bidraget til at seniorer i mindre grad er offentlig forsørgede, herunder det faktum, at

⁵ Pga. standardinddelinger fra DST.

seniorerne generelt har bedre helbred og højere arbejdsevne i dag, samt at beskæftigelsen for perioden, overordnet set, er i høj (Glavind et al., 2023). Det er desuden vigtigt at understrege, at udviklingen ikke fortæller noget om, hvorvidt de enkelte grupper har påbegyndt arbejde, efter ikke længere at være offentligt forsørgede.



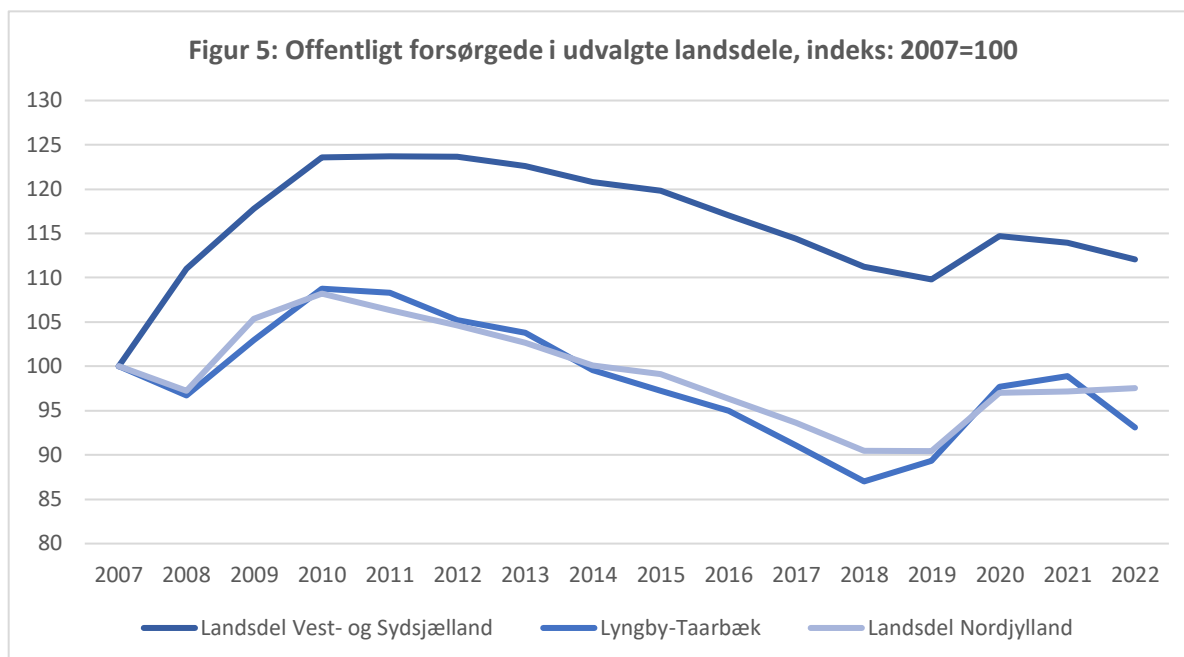
Kilde: Danmarkstatistisk.dk, AUH02 (egne beregninger)

Som sidste led i analysen undersøger i næste afsnit, hvorvidt geografi — som proxy for socioøkonomisk baggrund — spiller en rolle i, hvordan antallet af offentligt forsørgede udvikler sig.

3.3 Om udviklingen i antallet af offentligt forsørgede i udvalgte landsdele

Det viser sig, at der svag sammenhæng mellem landsdele og deres disponible indkomst, og udviklingen af antal offentlige forsørgede. Af figur 5 fremgår det således, at antallet af ledige i Landsdel Vest- og Sydsjælland er vokset med 12% i perioden 2007 – 2022, mens den er faldet med 7% i Lyngby-Tårnbæk, og 3% i Landsdel Nordjylland. Det vidner da om, at landsdelen med det højeste gennemsnitlige indkomstniveau (Lyngby Tårnbæk) har det største fald. Den store forskel mellem Vest- og Sydsjælland kan dog ikke på samme måde tilskrives forskelle i gennemsnitligt indkomstniveau, idet forskellene i løn her ikke er betydelige (Engmann, 2019).

Der kan da siges at være vis sammenhæng mellem udviklingen af antallet af offentlige forsørgede og en landsdels gennemsnitlige indkomstniveau. Den kan dog ikke forklare alle variationerne, hvilket vidner om, at reformernes effekt er forholdsvis bred.



Kilde: Danmarkstatistisk.dk, AUH04 (egne beregninger)

4. Konklusion

Afsluttende kan det fastholdes, at andelen af personer på offentlig forsørgelse er på det laveste niveau siden 1977, hvilket understreger succesen af den danske arbejdsmarkedspolitik (Glavind et al, 2023). I den forbindelse kan det nævnes, at dagpengereformerne i 1990'erne primært var med til at mindske antallet af unge på offentlig forsørgelse, mens de seneste års tilbagetrækningsreformer har spillet en central rolle i at skabe selv samme udvikling for seniorer. Det er da også et fald i personer, der modtager efterløn (som følge af reformerne), der er den primære årsag til at andelen af personer på offentlig forsørgelse er faldet så markant de seneste år. Udviklingen understreger dermed behovet for at sikre, at de offentlige ydelser fungerer som et sikkerhedsnet, men samtidig skaber incitamentet til at arbejde. Forskning på området (Thustrup & Svarer, 2022) peger desuden på, at det fortsat vigtigt at investere i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet. (2011). Aftale om Nyt kontanthjælpssystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst . Beskæftigelsesministeriet, <https://bm.dk/media/pp0lzkfd/aftale-om-nyt-kontanthjaelpssystem-flere-i-arbejde-enklere-regler-og-faerre-boern-i-lavindkomst.pdf>

De Økonomiske Råd, D. (2021). Kapitel III: Tilbagetrækningsaftalen. De Økonomiske Råd.

Engmann, T. (2019). Fakta om indkomster og formue. I: DST.
<https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2019/2019-02-11-fakta-om-indkomster-og-formue>

Finansministeriet. (2011). Aftale om senere tilbagetrækning. Finansministeriet,
https://fm.dk/media/16777/Aftaletekst_tilbagetraekning.pdf

Glavind, N., Nielsen , J. & Olsen, F. (2023). Andelen af danskere på offentlig forsørgelse er historisk lav. AE.

Hermansen, M. (2014). Effekter af en toårig dagpengeperiode på beskæftigelse og ledighed: En foreløbig evaluering af dagpengereformen. De Økonomiske Råd.

Svarer, M. & Thustrup, C. (2022). Danish Flexicurity: Rights and Duties. *Journal of Economic Perspectives*, (1), s. 81-102.

Wüst, M & Gørtz, M (2023). Arbejdsmarked 3 [Slides]. Lokaliseret på
https://absalon.ku.dk/courses/69203/files/7693012?module_item_id=2153496

Økonomiministeriet, Ø. (2023). Økonomisk Redegørelse, august 2023. Økonomiministeriet .
<https://www.oem.dk/media/9568/oekonomisk-redegoerelse-august-2023-webtilgaengelig.pdf>

Økonomi- og indenrigsministeriet, Ø. (2019). Dagpengereformen 2010:Hvordan gik det? . Økonomi- og indenrigsministeriet, https://fm.dk/media/17267/dagpengereformen-2010-hvordan-gik-det_oekonomisk-analyse-februar-2019.pdf